Kabinetsreactie AIV advies 'Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking'

Inleiding

Op 15 april 2015 verzocht het kabinet de AIV een advies te schrijven over flexibele integratie in de EU. Het kabinet stelde in de aanvraag vast dat flexibiliteit al een realiteit is in de Europese samenwerking en verzocht de AIV onderzoek te doen naar de ontwikkelingen rond flexibele integratie, de bestuursmatige en institutionele consequenties hiervan en de gevolgen voor de verhoudingen tussen lidstaten en coalitievorming.

Op 24 november jl. verscheen het AIV advies 'Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking', waarin de door het kabinet geformuleerde vragen worden beantwoord. In deze kabinetsreactie reageert het kabinet op de conclusies die worden getrokken door de AIV en de bijbehorende aanbevelingen die in het advies worden gedaan. Waar opportuun is de reactie op verschillende aanbevelingen samengenomen.

Het kabinet dankt de AIV voor de goede analyse van de thematiek en de beantwoording van de vragen, waarmee een waardevolle bijdrage is geleverd aan de gedachtenvorming van het kabinet hierover.

Algemene opmerkingen

De thematiek van gedifferentieerde integratie is actueler dan ooit. De VK hervormingsagenda, de uitkomsten van het Deens referendum vers in het geheugen, de recente uitspraken van Commissie Voorzitter Juncker[1] en de ER conclusies van juni 2014 tonen het belang aan om hierover in bredere zin te reflecteren. De mooie analyse en nuttige conclusies van de AIV bieden hiervoor een uitstekend handvat.

Ideeën over variabele geometrie en de realiteit van diversiteit en flexibiliteit enerzijds en de ideeën over versterking van de EMU en de roep à 28 gezamenlijk oplossingen te vinden voor de huidige uitdagingen waarvoor de Unie staat anderzijds, zorgen voor een spanning in de institutionele ophanging van de Unie. Het lijkt een van de belangrijkste institutionele uitdagingen van de toekomstige Unie voor dit vraagstuk een gebalanceerd antwoord te formuleren.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedifferentieerde integratie aanvaarden als noodzakelijk instrument

Aanbeveling 6: Voorkomen van permanente scheidslijnen

Het kabinet ziet, net als de AIV, dat steeds vaker de weg van gedifferentieerde integratie wordt gekozen. Te denken valt onder andere aan gedifferentieerde samenwerkingsvormen in het kader van de EMU (eurozone en non-eurozone landen), de Schengensamenwerking, opt-ins en opt-outs, versterkte samenwerking, en intergouvernementele samenwerking in kopgroepen. De bijlage bij het AIV advies biedt hiervan een overzichtelijke samenvatting. Hieruit blijkt overigens ook duidelijk dat gedifferentieerde integratie geen nieuw thema is in de Europese samenwerking, maar een lange traditie

[1] **'Two-speed Europe is the future of enlarged EU, Juncker says', Reuters, 18 november 2015.**

kent. Uniforme integratie – zowel qua inhoud als qua vorm – is met een Unie van 28 landen geen gegeven; de Unie is divers en is op tal van terreinen niet of niet volledig geconvergeerd. Hoewel de doelstelling van convergentie naar een hoger niveau op tal van terreinen onverkort overeind blijft, zal de Unie ook in de toekomst een geschakeerde Unie blijven. De bijbehorende flexibele vormen van samenwerking zijn en blijven daarmee niet alleen een realiteit, maar bieden ook een institutionele elasticiteit. Deze differentiatie beschouwt het kabinet derhalve niet als negatief; samenwerking in kopgroepen heeft in het verleden soms juist als aanjager van nadere Uniebrede integratie gefunctioneerd (Schengen, Prüm, Euro). Als zodanig zijn kopgroepen instrumenteel geweest voor nadere verdieping van Europese samenwerking.

In het debat over de Staat van de Unie heeft het lid Van 't Wout (VVD) gevraagd naar de mogelijkheden om op het terrein van de interne markt te bezien of samenwerking in een kleinere groep lidstaten een aanjagende functie kan hebben.

Nederland vindt dat lidstaten zelf een belangrijke verantwoordelijkheid en de mogelijkheden hebben om het functioneren van de interne markt te verbeteren. Het Frontrunnersinitiatief, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd (TK 21 501-30, nr. 327, TK 21 501-30, nr. 328 en TK 21 501-30, nr. 344), is een initiatief waar 11 lidstaten aan mee doen. In de Raad voor Concurrentievermogen van 2 en 3 maart jl. heeft Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk de resultaten ten aanzien van vier projecten (*Single Market Centre, Points of Single Contact, e-commerce* en gereglementeerde beroepen) gepresenteerd en lidstaten opgeroepen om de aanbevelingen van de Frontrunnersprojecten over te nemen. De ingezette acties lopen momenteel in de lidstaten.

Ook binnen Benelux verband, dat weer vaker in beeld komt als 'laboratorium voor Europa', lopen verschillende initiatieven voor nauwere samenwerking. Zoals uw Kamer eerder is gemeld (TK 34000-V-71) is tijdens de Benelux Top Brussel van 29 april j.l. een gemeenschappelijke politieke verklaring aangenomen om onze gemeenschappelijke interne markt te versterken: "Een Benelux-actieplan voor Banen en Groei". Uitgangspunt is het wegnemen van obstakels waar onze markt van 28 miljoen consumenten nog steeds mee kampt en om ondernemers, vooral het MKB, een stevige basis te bieden op de Europese markt. De Benelux landen verbinden zich via het actieplan hun samenwerking te versterken door middel van het promoten van e-commerce en de digitale agenda, grensoverschrijdend regelen van afvalverwerking, het verbeteren van de coördinatie inzake BTW en het intensiveren van de grensoverschrijdende informatieverstrekking. Op het gebied van infrastructuur is een akkoord bereikt om grensoverschrijdend vervoer van zogenaamde ecocombi's binnen de Benelux mogelijk te maken en om het transeuropese transport netwerk verder uit te breiden. Daarnaast is tijdens het Pentalateraal Forum in juni afgesproken de regionale samenwerking op het vlak van energie, die al 10 jaar goed functioneert, nog verder te ontwikkelen, zoals wordt aangemoedigd binnen de kaders van de energie-unie. Als enig regionaal samenwerkingsverband binnen de EU is de Benelux Unie in staat om op al deze gebieden, op basis van art. 350 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verder te gaan dan de bestaande EU-regelgeving.

Het kabinet deelt de mening van de AIV dat gedifferentieerde integratie effectief kan zijn, mits de nationale en Europese bestuurlijke instellingen effectief functioneren. Het kabinet merkt hierbij op (net als de AIV) dat dit overigens ook geldt voor de reguliere EU-samenwerking. Dit onderstreept het belang van de inzet van het kabinet op *Better Governance*, gezamenlijk werken door lidstaten aan kwalitatief hoogwaardig nationaal openbaar bestuur. Een sterke Unie vergt sterke lidstaten

Differentiatie biedt zoals gezegd ruimte aan de diversiteit binnen de huidige Unie. Dat betekent geenszins dat dit altijd tot nadere Uniebrede integratie leidt. Als zodanig is flexibele integratie een

bevestiging van de realiteit, waarin niet alle lidstaten dezelfde richting of hetzelfde doel nastreven, maar de Unie zien als kader waarbinnen samenwerking op verschillende manieren vorm kan worden gegeven zonder dat dit leidt tot uniforme, Uniebrede oplossingen.

Beide functies van flexibiliteit zijn naar de mening van het kabinet valide en nuttig. Wel moeten we daarbij telkens goed blijven bezien of dit leidt tot een Unie die statisch is, met eventuele ringen van integratie of tot een Unie die dynamisch en inclusief is. De eerste vorm is een fundamenteel andere vorm dan voorzien bij de start van de Europese samenwerking en bergt in zich de kiemen van een niet constructieve twee- of driedeling. Dit verdient nadere analyse, mede in het licht van de huidige discussie rond de positie van het VK.

Het kabinet hecht er in dit verband aan al op te merken dat de voorkeur steeds uit blijft gaan naar inclusiviteit en samenwerking à 28. Nederland kiest waar mogelijk het liefst voor de communautaire methode met bijbehorende instellingen om daarmee ook de grotere partners te kunnen houden aan gezamenlijk afgesproken regels. Daarmee wordt de omgeving van Nederland immers voorspelbaarder en Nederland minder afhankelijk. De huidige uitdagingen waar de Unie voor staat, tonen eens te meer aan dat het juist van groot belang is de Unie in zijn geheel te versterken en te werken aan onderlinge solidariteit en verantwoordelijkheid à 28. Versnippering en separate institutionele deelstructuren moeten waar mogelijk worden voorkomen.

Het kabinet is met de AIV van mening dat als om welke reden dan ook toch voor differentiatie wordt gekozen er aan een aantal randvoorwaarden voldaan moet zijn. Uitgangspunt voor het kabinet bij de differentiatievraagstukken is een zo groot mogelijke inclusiviteit, betrokkenheid van en transparantie richting overige lidstaten en van de EU-instellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de EMU waar verdere versterking de noodzaak van betrokkenheid, inclusiviteit en transparantie vergroot. Ook deelt het kabinet in het bijzonder de mening van de AIV dat de waarden van de Unie, noch de integriteit van de interne markt in geding mogen komen. De inzet van het kabinet op versterking van deze beide basisvereisten is en blijft speerpunt van het Nederlands EU-beleid, getuige ook de inzet voor het Voorzitterschap hierop.

In dit verband is het belangrijk te beseffen en te erkennen dat een duurzaam stabiele eurozone noopt tot coördinatie van het economische beleid van de landen van de eurozone en verdere versterking van de EMU. Daartoe komt de Eurogroep in principe maandelijks bijeen voor het bespreken van de eurozone aangelegenheden in verband met hun gedeelde verantwoordelijkheden met betrekking tot de euro.

Aanbeveling 2: Gedifferentieerde integratie op agenda Raad zetten

Mede in het licht van het voorgaande, is het kabinet het met de AIV eens dat het onderwerp gedifferentieerde integratie aandacht verdient op de Europese agenda. Niet als zelfstandig onderwerp, maar juist steeds in het kader van bijvoorbeeld de discussie over de positie van het VK in de EU, alsmede in het licht van de uitkomst van het Deens referendum over de opt-out. Het is de verwachting van het kabinet dat het vraagstuk in de komende jaren zeer relevant zal blijven, mede in het licht van de ideeën die hieromtrent leven bij het Europees Parlement, de Europese Commissie en sommige lidstaten. Het kabinet blijft deze gedachtenvorming nauwlettend volgen en zal wanneer opportuun en wenselijk zelf ook ideeën genereren om in dit debat de belangen van Nederland als een middelgroot continentaal Europees land met transatlantische blik te verdedigen.

Aanbeveling 3: Voorkeur voor nauwere samenwerking bij gedifferentieerde integratie

Het kabinet deelt de mening van de AIV dat de voorkeursroute voor gedifferentieerde integratie die van nauwere samenwerking is, zoals opgenomen in de Verdragen. Met oog voor de realiteit hebben de Verdragsopstellers hiervoor een mechanisme ontworpen, dat waar mogelijk moet worden gebruikt. Ook hier toont zich de voorkeur van het kabinet voor de communautaire structuren. Dat neemt niet weg dat andere juridisch houdbare vormen van gedifferentieerde samenwerking een reële en goede optie kunnen zijn, zoals in het verleden is gebleken bij de keuze voor de intergouvernementele route. Immers, niet alle situaties kunnen ook door het mechanisme van nauwere samenwerking worden afgedekt.

Het pleidooi van de AIV voor aanpassing van de voorwaarden voor nauwere samenwerking impliceert verdragswijziging. Als bekend, is het kabinet hiervan geen voorstander. Wanneer het toch tot verdragswijziging komt, zal het kabinet de ideeën van de AIV wegen bij het formuleren van de Nederlandse inzet. Gebleken is dat de huidige voorwaarden in de praktijk niet problematisch of te strikt zijn indien er een politieke wil voor en inhoudelijke overeenstemming bestaat over nauwere samenwerking (Patent, Huwelijksvermogensrecht). Gezien het toenemende belang van flexibiliteit in de huidige Europese samenwerkingsstructuren staat het kabinet echter open voor eventuele vereenvoudiging en/of aanpassing van de bijbehorende procedures, zodat deze kunnen blijven aansluiten bij de groeiende behoefte tot meer samenwerking in kleinere groepen.

Aanbeveling 4: In kaart brengen op welke terreinen gedifferentieerde integratie wenselijk/noodzakelijk is

Zoals uiteengezet in de recentelijk verschenen voorzitterschapseditie van de Staat van de Unie betekent de door het kabinet gewenste focus op hoofdzaken dat de Europese Unie zich moet richten op wat belangrijk is voor haar burgers en bedrijven. Concreet betekent dit zoeken naar oplossingen voor de grootste uitdagingen van deze tijd zoals geschetst in de Strategische Agenda van de Europese Raad. Nederland zal zich tijdens het voorzitterschap inzetten om de Raad op koers te houden bij de uitvoering van deze agenda. Het kabinet zet binnen de kaders van het voorzitterschap in op de volgende beleidsprioriteiten: 1. Een integrale aanpak van migratie en internationale veiligheid 2. Europa als innovator en banenmotor 3. Solide en toekomstbestendige Europese financiën en een robuuste Eurozone, en 4. Een vooruitblikkend klimaat- en energiebeleid. Inzet op al deze terreinen is te komen tot maatregelen à 28 om de doelstellingen te bereiken. Gemeenschappelijke markt, grenzen en uitdagingen vragen immers om een gemeenschappelijke aanpak. Enkel indien dit onverhoopt niet mogelijk zal blijken te zijn, zal overwogen kunnen worden via flexibele integratievormen de onderlinge samenwerking waar gewenst toch verder te brengen in kleinere groepen. Echter, het bij voorbaat inzetten op kleinere kopgroepen of nauwere samenwerking op de door AIV gesuggereerde terreinen of het identificeren van specifieke beleidsterreinen hiervoor past hier niet bij. Indien een nieuwe situatie van een mogelijke flexibele samenwerkingsvorm zich voordoet, zal de keuze voor al dan niet deelname hieraan er een van politieke opportuniteit zijn.

Aanbeveling 5: Fiscal Compact onderbrengen in communautaire structuren

Zoals uiteengezet in de Staat van de Unie 2013 is het kabinet er – net als de AIV - voorstander van dat het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur binnen de communautaire structuren wordt gebracht, waarvoor dit verdrag zelf in artikel 16 de opdracht geeft. Naar verwachting zal hiervan pas sprake zijn wanneer een verdragswijziging in de toekomst aan de orde zou zijn.

Aanbeveling 7: VK EU lidmaatschap bevorderen: inzet op interinstitutioneel akkoord over regeldruk en verruiming discretionaire bevoegdheid lidstaten bij uitvoering secundaire regelgeving

Deze aanbeveling sluit aan op de bestaande inzet van het kabinet. Het kabinet vindt het van groot belang dat het VK bij de EU blijft, zowel voor de EU als voor het VK zelf en wil oplossingen voor de VK agenda steunen die goed zijn voor de EU als geheel. De Britse wensen sluiten deels goed aan bij de Nederlandse agenda, zoals de versterking van de concurrentiekrachtvan de EU, het verminderen van regeldruk, het belang van het beginsel van subsidiariteit en de rol van nationale parlementen. Een duidelijke grens ligt echter bij het tornen aan het non-discriminatiebeginsel, zoals neergelegd in de Verdragen.

De herziening van het Interinstitutioneel akkoord over Betere Regelgeving (IIA) speelt voor het vinden van deze oplossingen een rol. In dit akkoord worden verschillende onderwerpen geadresseerd, waaronder simplificatie van regelgeving, het redresseren van de institutionele balans, de rol van nationale parlementen, en de discretionaire bevoegdheid van lidstaten. Onlangs is over dit IIA door de drie Europese instellingen een voorlopig akkoord bereikt, dat formeel moet worden goedgekeurd door de drie instellingen. Uw Kamer zal nader over het proces en de inhoud worden geïnformeerd via de voorbereiding en verslagen van de Raad Algemene Zaken.

In het ontwerp IIA zijn in het hoofdstuk simplificatie bepalingen opgenomen over de inzet op sectorale reductiedoelstellingen, en waar mogelijk het kwantificeren van het Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT). Het voorkomen en verlagen van onnodige regeldruk vormt al lange tijd een speerpunt van het kabinet en het VK.
Nederland en het VK werken op dit terrein, ook naast het IIA, al geruime tijd nauw samen, getuige bijvoorbeeld de conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen uit december 2014[2].

Het VK en Nederland pleiten – ook in het kader van het IIA - gezamenlijk voor een sterkere positie van nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces. Dit pleidooi heeft zijn doorvertaling gevonden in het IIA. Op het gebied van discretionaire bevoegdheid bij de uitvoerig en toepassing van EU-recht had Nederland graag meer bereikt. De bewoordingen over het voorkomen van goldplating door lidstaten zijn voor Nederland aanvaardbaar, omdat geen afbreuk wordt gedaan aan de nationale discretionaire bevoegdheid.

---

[2] 21501-30-340